



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol.4 No.4 (2025) pp: 1680-1688

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Problematika Gugatan Citizen Lawsuit dalam Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Analisis Terhadap Kendala Implementasi dan Prospek Pengembangan di Indonesia)

Anik Novita¹, Ghaida Raisya Asy-Syifa², Tyara Fridayanty Nuramalina³, Moh. Imam Gusthomi⁴

¹²³⁴Universitas Negeri Semarang, Indonesia

¹aniknovita03@unnes.students.ac.id, ²ghaidaassvifa@unnes.students.ac.id, ³fridatvara@students.unnes.ac.id,
⁴moh.imamgusthomi@mail.unnes.ac.id

Abstrak

Penelitian ini membahas berbagai kendala dalam penerapan Citizen Lawsuit pada sengketa Tata Usaha Negara (TUN) di Indonesia yang hingga kini belum memiliki dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh. Melalui metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan, penelitian ini menemukan bahwa hambatan utama terletak pada ketidakpastian legal standing bagi warga negara sebagai penggugat. Ketidakjelasan ini menyebabkan pengadilan sering kali berbeda dalam menafsirkan legitimasi warga, sehingga memunculkan inkonsistensi putusan. Selain itu, batas kewenangan pengadilan TUN dalam memeriksa Citizen Lawsuit juga masih diperdebatkan karena ketiadaan norma eksplisit yang mengatur ruang lingkup tindakan pemerintah yang dapat digugat melalui mekanisme ini. Permasalahan lain muncul pada aspek pelaksanaan putusan, karena Citizen Lawsuit sering kali menghasilkan rekomendasi kebijakan yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial kuat, sehingga implementasinya bergantung pada kemauan pemerintah. Dibandingkan dengan praktik di Amerika Serikat dan Belanda, Indonesia masih tertinggal dalam menyediakan landasan normatif yang memungkinkan warga negara berperan aktif sebagai pengawas tindakan pemerintah. Di negara-negara tersebut, Citizen Lawsuit telah berkembang sebagai instrumen penting untuk menjamin akuntabilitas dan perlindungan kepentingan publik. Oleh karena itu, diperlukan regulasi khusus yang mengatur secara komprehensif mengenai ruang lingkup, tata cara, legal standing, serta kekuatan putusan Citizen Lawsuit dalam ranah TUN. Selain itu, peningkatan kapasitas lembaga peradilan dan pemahaman hakim tentang makna partisipasi publik dalam negara hukum menjadi langkah penting untuk memastikan mekanisme ini berfungsi optimal sebagai sarana penegakan keadilan substantif dan penguatan akuntabilitas pemerintah.

Kata kunci: Akuntabilitas Pemerintah; Citizen Lawsuit; Sengketa TUN

1. Latar Belakang

Indonesia menegaskan diri sebagai Negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“**UUD 1945**”) setelah amandemen. UUD 1945 juga memberikan jaminan atas hak-hak setiap warga Negara guna memperoleh perlindungan dari Negara. Oleh karena itu diperlukan mekanisme yang mampu menjamin dan menjaga hak-hak warga Negara, salah satunya melalui proses penyelesaian di pengadilan. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 secara tegas mengatur bahwa Kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan oleh Lembaga Mahkamah Konstitusi. Lembaga Peradilan dalam hal ini menjadi garda terdepan dalam mengawal keadilan bagi para pencari keadilan. Kekuasaan kehakiman menjadi tempat terakhir bagi rakyat pencari keadilan untuk mencari keadilan. Maka dari itu penguatan lembaga peradilan seharusnya menjadi suatu kepastian demi tegaknya hak-hak setiap orang. Dikutip dari ungkapan Lord Acton (John Emerich Edward Dalberg Acton) bahwa: “*Power tends to corrupt, absolut power corrupts absolutly*” (terjemah penulis: Kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan yang mutlak pasti cenderung untuk korup maka keberadaan mekanisme gugatan melalui pengadilan menjadi instrumen penting dalam sistem *check and balances* untuk menegakkan hak-hak warga negara (Bimasakti, 2020).

Dalam beberapa dekade terakhir, di dunia peradilan Indonesia muncul berbagai model gugatan yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem hukum nasional dan merupakan hasil adopsi dari praktik hukum di negara lain. Salah satu model gugatan baru yaitu *Citizen Lawsuit* atau dalam terminologi hukum Indonesia dikenal sebagai gugatan warga Negara. Mekanisme ini pada dasarnya memberikan hak kepada warga negara untuk menggugat pemerintah atau pejabat publik yang dianggap lalai dalam memenuhi kewajiban konstitusionalnya atau melakukan tindakan yang merugikan kepentingan umum. Model gugatan ini berkembang pesat di berbagai negara yang menganut prinsip *rule of law* sebagai instrumen kontrol publik terhadap kebijakan dan tindakan negara. Gugatan *Citizen Lawsuit* ini muncul dan berkembang di Negara-negara yang menganut sistem Anglo-Saxon yang kemudian diadopsi negara-negara yang menganut *Civil Law System*.

Namun, penerapan *Citizen Lawsuit* dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dalam lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (“PTUN”), masih menimbulkan berbagai perdebatan baik dari segi dasar hukum, kompetensi absolut pengadilan, maupun kedudukan hukum (*legal standing*) para penggugat. Hingga kini, belum ada regulasi khusus yang secara lengkap mengatur terkait dengan adanya *Citizen Lawsuit* di Indonesia yang mengakibatkan kesulitan dalam pengimplementasiannya serta menimbulkan ketidakpastian dalam penanganan perkara *Citizen Lawsuit* secara langsung. Tanpa adanya pedoman hukum yang jelas, akan menyebabkan kekosongan hukum atau penundaan dalam proses hukum dan ketidakpastian terkait dengan hasil akhir dari suatu gugatan *Citizen Lawsuit*. Sebagai akibatnya, kesenjangan dalam penerapan hukum bisa terjadi yang memungkinkan beberapa pengadilan akan mengakui dan membenarkan *Citizen Lawsuit* sementara yang lain mungkin menolak atau bahkan tidak mengakui validitasnya. Kondisi ini akan menimbulkan risiko ketidakadilan bagi masyarakat yang ingin menegakkan hak-hak mereka melalui *Citizen Lawsuit*, hal ini juga dapat mengurangi efektivitas sistem hukum dalam melindungi kepentingan publik dalam menegakkan tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, pentingnya penerapan *Citizen Lawsuit* di Indonesia yang dapat dijadikan alat yang kuat dalam menuntut responsif pemerintah atas kelalaiannya. Dengan adanya *Citizen Lawsuit*, masyarakat dapat memiliki mekanisme hukum yang efektif untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas penyalahgunaan kekuasaan atau kegagalan dalam memenuhi kewajibannya, serta dalam hal ini memberikan tekanan positif kepada pemerintah untuk lebih proaktif dalam memperbaiki kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat (Ridlo, Panggabean, & Asmaradana, 2024).

Sejalan dengan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam artikel ini sebagai berikut: (i) apa saja problematika yang dihadapi dalam implementasi *Citizen Lawsuit* dalam sengketa Tata Usaha Negara (“TUN”) di Indonesia?, (ii) bagaimana upaya optimalisasi *Citizen Lawsuit* untuk memperkuat kontrol sosial terhadap pemerintah dalam sistem hukum Indonesia?. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis berbagai problematika yang dihadapi dalam penerapan *Citizen Lawsuit*, serta merumuskan solusi untuk mengoptimalkan peran mekanisme ini dalam sistem peradilan TUN.

2. Metode Penelitian

Penelitian Metode penelitian yang digunakan dalam artikel berjudul “Problematika Gugatan *Citizen Lawsuit* dalam Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Analisis Terhadap Kendala Implementasi dan Prospek Pengembangan di Indonesia)” adalah Penelitian Hukum Normatif, yang berfokus pada analisis terhadap norma hukum, konsep, serta praktek *Citizen Lawsuit* di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual untuk mengidentifikasi berbagai problematika implementasi *Citizen Lawsuit* dalam sengketa Tata Usaha Negara, termasuk masalah *legal standing*, kompetensi absolut pengadilan, dan keterbatasan regulasi. Selain itu, peneliti menggunakan pendekatan komparatif dengan membandingkan mekanisme *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat dan *Actio Popularis* di Belanda, yang bertujuan untuk merumuskan solusi optimalisasi peran mekanisme tersebut dalam sistem peradilan Tata Usaha Negara guna memperkuat kontrol sosial terhadap pemerintah yang berwenang.

3. Hasil dan Diskusi

A. Konsep dan Karakteristik *Citizen Lawsuit* dalam Sistem Hukum Indonesia

1) Definisi dan Ruang Lingkup *Citizen Lawsuit*

Dalam memahami bagaimana konsep dan karakteristik *Citizen Lawsuit* dalam Sistem Hukum di Indonesia, perlu bersama-sama menyelaraskan pemahaman mengenai definisi yang disebut dengan Gugatan Warga Negara atau *Citizen Lawsuit* tersebut, yakni merupakan sebuah mekanisme bagi Warga Negara Indonesia untuk menggugat penyelenggara negara karena lalai dalam memenuhi tanggung jawabnya atas hak-hak warga negara (Wahyuni, 2022). Dengan dalil bahwa kelalaian tersebut adalah sebagai perbuatan melawan hukum,

dalam petitum gugatan yang menyatakan bahwa negara dikenai hukuman untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang dapat mengatasi kelalaian yang ditimbulkan dan mempertimbangkan tindakan penyelenggara negara agar hal tersebut tidak dapat terulang kembali di kemudian hari. Seperti dalam sebuah artikel jurnal yang jika diartikan, menjadi; Prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) mensyaratkan bahwa setiap tindakan administrasi negara harus didasarkan pada hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum (Gusthomi, Rinaldi, & Setiani, 2024).

Asal mula dari *Citizen Lawsuit* bermula dari negara-negara yang menganut tradisi hukum *Common Law System*, serta memiliki karakteristik yang serupa dengan gugatan perwakilan kelompok atau *Class Action*. *Citizen Lawsuit* adalah cara bagi warga negara untuk mendapatkan keadilan atas hak-haknya yang belum dipenuhi oleh negara. Meskipun *Citizen Lawsuit* belum diatur dalam Perundang-undangan, beberapa kasus hakim di Indonesia telah menggunakannya sebagai yurisprudensi saat memeriksa kasus *Citizen Lawsuit* (Niken, 2016). Seperti yang pernah terjadi di Indonesia sebelumnya dan membekas hingga saat ini, saat Munir CS mengajukan gugatan warga negara atau *Citizen Lawsuit* kepada pemerintah Indonesia pada masa itu. Salah satu dasar gugatan tersebut adalah kasus deportasi buruh migran Nunukan, dimana pemerintah dianggap melakukan penelantaran. Gugatan kasus Nunukan tersebut awalnya terkabul namun akhirnya kalah di tingkat banding.

Warga Negara Indonesia mengajukan gugatan terhadap penyelenggara negara, seperti Presiden Republik Indonesia, Pejabat Publik, dan Lembaga Negara atas dugaan tidak menjalankan kewajiban penyelenggara negara dengan baik sehingga tidak terpenuhinya hak-hak masyarakat. Salah satu karakteristik dari *Citizen Lawsuit* adalah Penggugat yang berarti adalah Masyarakat, tidak perlu mengalami kerugian langsung, dan gugatan tidak memerlukan pemberitahuan seperti pada *Class Action*. Untuk memberi pihak tergugat yang dalam hal ini pemerintah kesempatan untuk memperbaiki kesalahan berupa kelalaian sebelum gugatan diajukan, dengan cukup memberikan somasi kepada pihak tergugat sebagai tahapan awal. Dalam kebanyakan kasus, *Citizen Lawsuit* tidak menuntut ganti rugi materiil, melainkan warga negara meminta pemerintah untuk membuat peraturan atau tindakan korektif untuk memenuhi hak warga negara yang terabaikan.

Citizen Lawsuit memiliki ruang lingkup dengan cakupan yang masih terbatas pada kasus-kasus yang menyoroti kelalaian pemerintah dalam membuat atau melaksanakan kebijakan untuk memenuhi hak konstitusional warga negara. Perkara yang secara spesifik dan khusus menggugat kelalaian pemerintah dalam penataan dan pengawasan izin, misalnya untuk memastikan pemegang izin menjalankan kewajibannya. Kewajiban pemerintah yang bukan hanya sebatas mengeluarkan regulasi, tetapi juga mencakup tanggung jawab aktif dalam pelaksanaan kebijakan publik. Dengan demikian, masih terbuka ruang yang luas bagi warga negara untuk mengembangkan penerapan *Citizen Lawsuit* di bidang lingkungan hidup, dengan mendasarkan gugatan pada argumentasi hukum yang kuat dan analisis mendalam, sehingga dapat mendorong lahirnya putusan pengadilan yang menjadi *landmark decision* bagi perkembangan *Citizen Lawsuit* (Nugroho, Harjiyatni, & Rahardja, 2020).

Di Indonesia, fokus utama *Citizen Lawsuit* adalah gugatan warga negara terhadap kelalaian penyelenggara negara dalam memenuhi hak konstitusional atas lingkungan hidup yang sehat dan baik. Gugatan diajukan kepada pejabat publik atau lembaga negara yang dianggap lalai melakukan tugasnya, seperti dalam kasus pencemaran lingkungan dan kebakaran hutan. Bukan ganti rugi materiil yang diminta *Citizen Lawsuit*, tetapi tindakan korektif yang dapat mencegah kelalaian serupa terulang. Karena hak yang diperjuangkan adalah kepentingan publik, setiap warga negara dapat mengajukan *Citizen Lawsuit* tanpa mengalami kerugian langsung. Sementara pihak swasta hanya dapat menjadi tergugat jika terkait dengan kelalaian negara, pemerintah adalah tergugat utama. *Citizen Lawsuit* memfasilitasi partisipasi publik dan pengaruh terhadap kebijakan negara dan berfungsi sebagai mekanisme hukum alternatif untuk menegakkan hak asasi manusia di bidang lingkungan hidup (Khairunnisa, Choirinnisa, & Ilyasa, 2021). Meskipun sangat penting, *Citizen Lawsuit* di Indonesia masih menghadapi masalah hukum karena belum ada peraturan perundang-undangan yang jelas. Pengadilan menerima gugatan seperti ini berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 65 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Ketidakpastian hukum terkait prosedur pengajuan, kewenangan pengadilan, dan tanggung jawab biaya perkara muncul karena tidak adanya aturan prosedural yang jelas.

Citizen Lawsuit adalah cara bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam menegakkan keadilan substantif dan tanggung jawab negara terhadap hak lingkungan hidup. Meskipun ada kekurangan regulasi, penerapan *Citizen Lawsuit* memperkuat peran warga negara sebagai pengawas kebijakan publik dan menjadi

sarana untuk mengoreksi kelalaian negara, membantu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan dan berkeadilan ekologis.

2) Landasan Filosofis dan Konstitusional

Mekanisme Citizen Lawsuit, sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengenai prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang menjadi dasar kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia berakar pada mekanisme *Citizen Lawsuit*. Menurut prinsip tersebut, segala tindakan penyelenggara negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan pada kekuatan semata, sehingga setiap warga negara berhak untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah untuk memastikan bahwa kekuasaan dijalankan dengan sesuai pada koridor hukum. *Citizen Lawsuit* merupakan adalah contoh nyata dari partisipasi warga negara dalam menegakkan prinsip *rule of law* serta menjamin bahwa penyelenggara negara bertanggung jawab atas tindakannya. Dalam landasan filosofis dalam memahami *Citizen Lawsuit* mengandung nilai-nilai dalam sila pada Pancasila, terutama sila kedua dan kelima, yang menekankan pentingnya keadilan sosial bagi setiap warga Indonesia. Oleh karena itu, tuntutan warga negara dapat dipandang sebagai cara moral dan hukum bagi warga negara untuk menuntut pemerintah untuk secara adil dan beradab memenuhi hak-hak konstitusional rakyat (Ridlo, Panggabean, & Asmaradana, 2024).

Landasan filosofis yang mendasari konsep *Citizen Lawsuit* tersebut mengandung pula yang disebut dengan ide kedaulatan rakyat, dimana rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, memiliki hak untuk mengawasi bagaimana cara pemerintah bertindak dan menjalankan fungsinya (Ismantara, 2023). Mekanisme gugatan warga negara menegaskan hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyatnya, yakni rakyat memberikan mandat kepada negara untuk mengatur dan melindungi, sementara negara juga bertanggung jawab untuk menjamin hak-hak dasar rakyatnya. Rakyat berhak menggunakan hak konstitusionalnya untuk menuntut negara melalui jalur hukum ketika mandat ini diabaikan. Oleh karena itu, tuntutan warga bukan hanya alat hukum prosedural; itu adalah manifestasi dari prinsip-prinsip demokrasi partisipatif yang menempatkan rakyat sebagai subjek utama pengawasan pemerintah.

Secara konstitusional, hak-hak warga negara untuk perlindungan hukum dan lingkungan hidup yang baik dijamin oleh berbagai ketentuan UUD 1945. Setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk mendapatkan keadilan, seperti yang dinyatakan pada Pasal 27 ayat (1), yang berarti bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan." Selain itu, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat", menurut ayat pertama Pasal 28H. Warga negara yang memiliki hak hukum untuk menuntut pemerintah guna bertanggung jawab melalui mekanisme *Citizen Lawsuit* jika pemerintah lalai memenuhi kewajiban konstitusionalnya. Diperkuat dengan Pasal 24 ayat (2), mengatakan bahwa Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya, termasuk PTU, yang berfungsi sebagai wadah di mana warga negara dapat menggugat tindakan pemerintah yang melanggar hukum.

Dasar konstitusional *Citizen Lawsuit* dapat ditemukan pada Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang menegaskan bahwa tanggung jawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia berada pada negara, khususnya pemerintah. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa ketika pemerintah lalai menjalankan kewajiban konstitusionalnya, warga negara memiliki hak untuk menuntut pertanggungjawaban negara melalui mekanisme hukum sebagai wujud kontrol publik terhadap kekuasaan. Walaupun mekanisme *Citizen Lawsuit* belum memiliki pengaturan yang eksplisit dalam peraturan perundang-undangan nasional, Mahkamah Agung telah memberikan dasar penerapannya melalui Keputusan Ketua MA Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang *Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup*. Kebijakan ini menjadi preseden penting yang memperkuat legitimasi keberlakuan gugatan warga negara, khususnya dalam perkara lingkungan hidup (Nasir, 2019). Sinergi antara kedua landasan tersebut menegaskan bahwa *Citizen Lawsuit* berfungsi sebagai instrumen penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan (*check and balance*) antara rakyat dan pemerintah, sekaligus sebagai sarana untuk menegakkan keadilan substantif ketika negara gagal memenuhi kewajiban konstitusionalnya. Dengan memperkuat dasar filosofis dan konstitusional tersebut, penerapan *Citizen Lawsuit* di Indonesia akan memiliki legitimasi moral dan yuridis yang lebih kokoh untuk memastikan bahwa pemerintah tidak hanya berkuasa, tetapi juga wajib bertanggung jawab terhadap rakyat yang dilayaninya.

B. Problematika Implementasi *Citizen Lawsuit* dalam Sengketa Tata Usaha Negara

1) Problematika *Legal Standing* dan Kompetensi Pengadilan

Salah satu masalah utama dalam pelaksanaan gugatan warga negara, juga dikenal sebagai gugatan warga negara, dalam sengketa Tata Usaha Negara di Indonesia, adalah masalah status hukum penggugat. Secara teoritis, gugatan warga negara memberikan hak untuk setiap warga negara guna menggugat pemerintah tanpa perlu membuktikan bahwa mereka mengalami kerugian langsung kepada pemerintah, karena yang diperjuangkan adalah kepentingan umum. Tetapi dalam sistem hukum Indonesia, prinsip yang berlaku adalah *point d'intérêt*, *point d'action* dimana jika tidak ada kepentingan maka tidak ada gugatan adalah prinsip yang berlaku di sistem hukum Indonesia. Sehingga banyak gugatan warga negara sulit diterima karena tidak memenuhi kualifikasi kerugian individual yang diperlukan dalam hukum acara perdata maupun administrasi. Karena penggugat sering dianggap tidak memiliki kepentingan hukum langsung (*rechtstreeks belang*) terhadap objek gugatan, masalah kedudukan hukum penggugat menjadi masalah struktural dalam *Citizen Lawsuit*.

Selain masalah kedudukan hukum, terdapat perdebatan tentang kompetensi absolut pengadilan, yang pada dasarnya *Citizen Lawsuit* bertujuan untuk menguji kegagalan pemerintah untuk memenuhi tanggung jawab konstitusionalnya. Namun, keputusan administrasi, tidak selalu menjadi objek gugatan, seperti yang disyaratkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Sehingga ada kebingungan tentang apakah kasus *Citizen Lawsuit* masuk ke ranah pengadilan umum atau PTUN. Pengadilan sering menolak gugatan warga negara karena objek sengketanya tidak termasuk kategori keputusan TUN, melainkan perbuatan pemerintah yang melanggar hukum (*onrechtmatige overheids handeling*).

2) Keterbatasan Regulasi dan Objek Gugatan

Masalah berikutnya adalah bahwa undang-undang yang secara eksplisit mengatur *Citizen Lawsuit* di Indonesia sangat terbatas dan tidak lengkap. Hingga saat ini, belum ada undang-undang yang menjadi dasar hukum resmi untuk menerapkan *Citizen Lawsuit*. Setiap praktik yang berkembang bergantung pada prinsip umum dan undang-undang, seperti dalam kasus gugatan warga Nunukan atau kasus pencemaran udara di Jakarta (*Jakarta Clean Air Case*). Pengadilan berbeda-beda menginterpretasikan kedudukan hukum, prosedur, dan kompetensi peradilan karena ketiadaan aturan formal ini. Kurangnya peraturan yang menyeluruh menyebabkan ketidakpastian hukum tentang siapa yang berhak menggugat, jenis petitum yang sah, dan metode pembuktian.

Objek daripada *Citizen Lawsuit* biasanya bersifat kebijakan dan abstrak daripada tindakan administratif konkrit. Dalam hukum acara Tata Usaha Negara, objek gugatan harus berupa keputusan pejabat tata usaha negara yang konkret, spesifik, dan akhir. Sementara itu, dalam kasus gugatan sipil, yang digugat adalah kelalaian atau ketidakaktifan pemerintah dalam memenuhi tanggung jawab konstitusionalnya, seperti kegagalan negara untuk mengatasi kebakaran hutan, pencemaran udara, atau pelanggaran hak atas lingkungan hidup yang sehat (Pramana & Awiati, 2024). Ini menimbulkan masalah yuridis karena, menurut UU PTUN, kelalaian atau omission bukan merupakan "keputusan" dalam arti formal. Salah satu kendala utama untuk menjadikan *Citizen Lawsuit* sebagai alat yang efektif untuk mengontrol negara adalah tidak adanya dasar hukum substantif untuk menggugat tindakan tidak aktif pemerintah.

3) Persinggungan Kewenangan dan Tantangan Eksekusi

Pelaksanaan sengketa sipil dalam sengketa TUN juga menghadapi masalah persinggungan kewenangan antar lembaga peradilan dan masalah pelaksanaan putusan. Kasus-kasus *Citizen Lawsuit* sering menimbulkan ambiguitas antara hukum administrasi pemerintahan dan hukum perdata publik. Dalam beberapa penelitian tentang gugatan terhadap kebijakan Kementerian PAN-RB, menyatakan bahwa meskipun beberapa hakim melihat *Citizen Lawsuit* sebagai termasuk dalam yurisdiksi PTUN karena terkait dengan kebijakan administratif, sebagian lainnya menganggapnya sebagai sengketa kebijakan publik yang seharusnya berada di ranah pengadilan umum. Tidak ada standar yang jelas untuk menentukan forum penyelesaian sengketa karena ketidaksamaan persepsi.

Tantangan untuk melaksanakan keputusan *Citizen Lawsuit* adalah masalah lain yang tidak kalah penting. Walaupun beberapa *Citizen Lawsuit* negara pernah dikabulkan, mekanisme penegakan yang lemah dan kurangnya sanksi terhadap pemerintah yang tidak melaksanakan putusan sering membuatnya tidak efektif. Mekanisme eksekusi putusan pengadilan dalam kasus *Citizen Lawsuit* membuat keputusan hanya bersifat deklaratif tanpa daya paksa yang kuat terhadap pemerintah (Ismantara, 2023). Selain itu, masalah implementasi

diperparah oleh pemahaman yang terbatas oleh hakim, jaksa pengacara negara, dan pejabat publik tentang peran *Citizen Lawsuit*. Sehingga kasus tersebut seringkali berakhir sebagai tanda moral daripada instrumen hukum yang signifikan untuk menegakkan tanggung jawab negara.

C. Analisis Perbandingan dengan Praktik Internasional

1) Praktik *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat

Dalam sistem hukum *Common Law* seperti yang diterapkan di Amerika Serikat, konsep *Citizen Lawsuit* mulai dikenal sejak disahkannya *Clean Air Act Amendments of 1970* (“**CAA 1970**”). Undang-undang tersebut menjadi dasar awal bagi penegakan hukum lingkungan di Amerika Serikat karena memperkenalkan mekanisme kepatuhan terhadap aturan lingkungan. Melalui mekanisme tersebut, pemerintah memberikan kesempatan kepada warga Negara untuk secara langsung mengajukan gugatan terhadap pihak yang diduga melanggar ketentuan CAA 1970, khususnya mengenai pelanggaran standar emisi dan batas pencemaran udara yang telah diatur. Dalam penerapannya, warga negara Amerika Serikat bertindak sebagai penggugat ketika merasa kepentingan umumnya dirugikan akibat pelanggaran tersebut. Sementara itu, pihak tergugat dapat berupa Pemerintah Amerika Serikat, *Environmental Protection Agency* (“**EPA**”), ataupun badan maupun perusahaan swasta yang tidak menaati ketentuan hukum lingkungan sebagaimana diatur dalam CAA 1970. Dengan demikian, *Citizen Lawsuit* menjadi sarana bagi masyarakat untuk mengawasi kinerja pemerintah di dalam lingkungan penegakan hukum sekaligus memastikan hak publik atas lingkungan yang bersih dan sehat tetap terlindungi (Nauen, 1989). Dalam hal ini penggugat dapat menuntut tindakan pemulihan, penghentian pelanggaran, hingga memaksa pembayaran sanksi perdata serta menanggung biaya pengadilan.

Dalam penerapannya, *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat diatur dengan prosedur yang ketat. Salah satu tahapan pentingnya adalah notifikasi atau somasi tertulis yang harus disampaikan calon penggugat kepada calon tergugat paling lambat 60 hari sebelum gugatan diajukan ke pengadilan. Surat notifikasi ini wajib memuat jenis pelanggaran dan objek sengketa yang akan digugat. Apabila syarat tersebut diabaikan, gugatan dapat ditolak melalui mosi penolakan (*motion to dismiss*). Selain itu, pengenaan *civil penalties* juga memiliki batas maksimum, yaitu US\$ 25.000/per hari dan hasil denda tersebut diserahkan kepada negara. Di sisi lain, *Citizen Lawsuit* dapat dibatalkan apabila EPA telah terlebih dahulu menangani dan menyelesaikan pelanggaran yang sama (Ridlo, Panggabean, & Asmaradana, 2024).

Mekanisme *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat ini menunjukkan adanya kejelasan prosedural dan kedudukan hukum warga negara dalam menggugat tindakan atau kelalaian pemerintah. Hal ini terdapat perbedaan dengan kondisi di Indonesia, dimana mekanisme *Citizen Lawsuit* belum memiliki dasar hukum yang eksplisit dalam sistem peradilan, khususnya dalam ruang lingkup PTUN. Akibatnya muncul berbagai perdebatan mengenai kompetensi absolut pengadilan, *legal standing* penggugat, serta batasan objek sengketa yang dapat digugat. Dengan demikian, pengalaman penerapan *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat dapat menjadi acuan dalam mengembangkan kerangka hukum yang lebih jelas dan aplikatif di Indonesia, sehingga partisipasi publik dalam mengawasi kinerja pemerintah melalui jalur litigasi dapat terwujud secara efektif dan sesuai prinsip negara hukum.

2) Praktik *Citizen Lawsuit* di Belanda

Dalam sistem hukum *Civil Law* seperti yang dianut oleh Belanda, konsep *Citizen Lawsuit* dikenal dengan istilah *Actio Popularis*. Meskipun memiliki semangat yang serupa, yakni memberikan ruang bagi masyarakat untuk berperan dalam penegakan hukum, terdapat perbedaan mendasar antara keduanya, terutama dalam hal kedudukan penggugat dan mekanisme pelaksanaannya. Dalam *Actio Popularis*, setiap orang dapat mengajukan gugatan, tanpa harus membuktikan adanya kepentingan langsung atas perkara yang digugat. Artinya, gugatan ini tidak dibatasi hanya bagi pihak yang dirugikan secara pribadi, melainkan terbuka bagi siapa pun yang memiliki kepedulian terhadap pelanggaran yang berdampak pada kepentingan umum. Hal ini menunjukkan bahwa *Actio Popularis* menempatkan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari upaya bersama dalam menjaga tertib hukum dan kepentingan publik.

Pelaksanaan *Actio Popularis* tetap tunduk pada ketentuan hukum acara yang berlaku di masing-masing negara, termasuk di Belanda, dimana aturan pelaksanaannya diatur secara sistematis dalam peraturan perundang-undangan. Prosedur ini memastikan agar mekanisme gugatan tetap berjalan dalam koridor hukum yang jelas dan tidak disalahgunakan. Meskipun terdapat perbedaan dalam hal terminologi dan mekanisme, *Citizen Lawsuit* dan *Actio Popularis* memiliki tujuan yang sama, yaitu memberikan kesempatan kepada warga negara untuk

menggugat pihak yang dianggap merugikan kepentingan umum. Pihak tergugat dalam kedua mekanisme ini dapat berupa pemerintah, lembaga negara, maupun pihak swasta yang melakukan perbuatan melawan hukum atau tindakan yang berdampak negatif terhadap masyarakat luas. Dengan demikian, baik dalam sistem hukum *Common Law* maupun *Civil Law*, keduanya merupakan wujud nyata dari peran aktif warga negara dalam menegakkan keadilan dan akuntabilitas pemerintah (Fatah, 2013).

Indonesia hingga kini belum memiliki dasar hukum yang secara tegas mengatur *Citizen Lawsuit* sebagaimana diatur dalam sistem hukum Belanda. Akibatnya, kedudukan hukum (*legal standing*) warga negara dalam menggugat tindakan atau kelalaian pemerintah melalui PTUN sering kali masih dipersoalkan. Tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai siapa yang berhak menggugat dan dalam konteks apa gugatan dapat diajukan, menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya di ranah hukum administrasi negara. Selain itu, pengalaman Belanda menunjukkan bahwa keberhasilan *Actio Popularis* sangat bergantung pada dukungan hukum acara yang kuat dan pengakuan terhadap hak gugat publik sebagai instrumen pengawasan terhadap pemerintah. Dalam konteks Indonesia, hal ini menjadi prospek penting untuk pengembangan hukum administrasi, di mana *Citizen Lawsuit* dapat diformulasikan sebagai sarana partisipasi warga negara dalam mengontrol kebijakan publik dan menuntut akuntabilitas pemerintah. Dengan demikian, studi mengenai *Actio Popularis* di Belanda dapat menjadi referensi konseptual dan normatif bagi pembentukan kerangka hukum *Citizen Lawsuit* di Indonesia, khususnya untuk memperkuat peran PTUN sebagai penjaga prinsip *good governance* dan negara hukum (*rechtstaat*).

3) Tabel Perbandingan

Tabel 1. Perbandingan Model *Citizen Lawsuit*

Indikator	Amerika Serikat	Belanda	Indonesia
Penggugat	Warga Negara Amerika Serikat	Siapa pun tanpa melihat apakah ia berkepentingan atas gugatan tersebut ataupun tidak	Satu atau lebih Warga Negara Indonesia dan bukan badan hukum
Tergugat	Serikat, Amerika Badan Perlindungan Lingkungan <i>(Environmental Protection Agency/EPA)</i> atau siapapun yang melanggar ketentuan CAA 1970.	Pemerintah, lembaga, atau pihak lain yang menimbulkan kerugian terhadap kepentingan umum serta melakukan perbuatan melawan hukum.	Pemerintah, lembaga, dan/atau negara yang melakukan pembiaran atau tidak melaksanakan kewajiban hukumnya
Hubungan Kepentingan	Kepentingan Umum	Berorientasi pada kepentingan Umum	Berorientasi pada kepentingan Umum

Tuntutan	Dapat berupa pemulihan, penghentian pelanggaran, bahkan memaksa pembayaran sanksi perdata dan menanggung biaya pengadilan	-	Hanya dapat berisi permohonan pencegahan dan/atau pemulihan suatu keadaan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk umum. Tidak diperkenankan meminta ganti rugi maupun biaya perkara.
Prosedur	Notifikasi atau somasi tertulis yang wajib diajukan oleh calon penggugat kepada calon tergugat dengan kurun waktu 60 hari kerja. Notifikasi atau somasi harus dilakukan sebelum diajukannya gugatan dan mengandung jenis pelanggaran yang dituduhkan dan objek gugatannya. Apabila tidak dilakukan, maka gugatan tersebut dapat diajukan mosi penolakan.	Prosedur disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai <i>Citizen Lawsuit</i> yang berlaku di Belanda.	Notifikasi atau somasi wajib dikirimkan oleh calon penggugat kepada calon tergugat, dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan setempat, dalam waktu 60 hari kerja sebelum gugatan diajukan. Jika somasi tidak dilakukan, gugatan tidak akan diterima. Ketentuan ini dimaksudkan agar pihak tergugat atau pemerintah diberi kesempatan untuk melaksanakan kewajiban hukumnya sesuai dengan petitum penggugat.

Sumber: Bahan hukum sekunder, Diolah, 2024

D. Prospek Pengembangan dan Solusi

Mekanisme *Citizen Lawsuit* di Indonesia masih menghadapi berbagai kendala, terutama karena belum adanya dasar hukum yang jelas dan menyeluruh. Namun, kondisi tersebut sekaligus membuka peluang besar untuk pengembangan ke arah yang lebih sistematis. Dalam PTUN, *Citizen Lawsuit* memiliki prospek penting sebagai sarana bagi warga negara untuk mengawasi dan mengoreksi tindakan pemerintah yang lalai menjalankan kewajiban konstitusionalnya. Oleh karena itu, perlu adanya pembentukan peraturan khusus yang mengatur mengenai kedudukan hukum penggugat, jenis objek gugatan, tata cara beracara, dan kekuatan hukum putusan. Pembentukan regulasi ini akan memberikan kepastian hukum, sekaligus menjadi dasar normatif bagi hakim dan aparat peradilan dalam menilai perkara dengan adil dan terukur.

Selain pembenahan dari segi peraturan, peningkatan kapasitas kelembagaan juga menjadi hal yang mendesak. Hakim dan aparat peradilan perlu memahami karakteristik *Citizen Lawsuit* sebagai bentuk gugatan publik yang berbeda dari sengketa perdata biasa. Pendidikan dan pelatihan hukum dapat difokuskan pada pemahaman prinsip *good governance* dan *public interest litigation*, agar proses peradilan tidak sekadar berorientasi pada aspek formal, melainkan juga menegakkan keadilan substantif bagi masyarakat. Di sisi lain, mekanisme pelaksanaan putusan juga harus diperkuat agar tidak berhenti pada tataran deklaratif. Pemerintah perlu menetapkan sanksi atau mekanisme penegakan yang tegas terhadap pejabat publik yang mengabaikan putusan, serta membangun koordinasi antara lembaga peradilan, kejaksaan, dan Ombudsman untuk memastikan pelaksanaan keputusan secara efektif.

DOI: <https://doi.org/10.31004/riggs.v4i4.3577>

Lisensi: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Selanjutnya, pengembangan *Citizen Lawsuit* perlu didukung oleh peningkatan kesadaran hukum dan partisipasi masyarakat. Warga negara perlu diberikan pemahaman yang memadai mengenai hak-hak konstitusional dan cara menuntut akuntabilitas pemerintah melalui jalur hukum. Peran lembaga bantuan hukum, organisasi masyarakat sipil, dan perguruan tinggi sangat penting dalam melakukan edukasi dan advokasi hukum agar *Citizen Lawsuit* menjadi bagian dari budaya hukum masyarakat. Dengan dukungan regulasi yang kuat, kelembagaan yang siap, dan masyarakat yang sadar hukum, *Citizen Lawsuit* dapat menjadi instrumen efektif untuk memperkuat sistem *checks and balances*, serta mewujudkan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan sesuai dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*).

4. Kesimpulan

Mekanisme *Citizen Lawsuit* merupakan wujud partisipasi publik dalam menegakkan prinsip *rule of law* dan akuntabilitas pemerintah di Indonesia. Namun, penerapannya dalam ranah PTUN masih menghadapi sejumlah kendala mendasar, seperti ketiadaan dasar hukum yang jelas, persoalan *legal standing* penggugat, batasan objek gugatan, serta lemahnya kekuatan eksekutorial putusan. Ketidakpastian hukum tersebut menyebabkan efektivitas *Citizen Lawsuit* sebagai sarana kontrol publik menjadi terbatas dan sering kali hanya berfungsi simbolis tanpa daya paksa yang nyata terhadap pemerintah. Untuk memperkuat perannya, diperlukan pembentukan regulasi khusus yang mengatur secara komprehensif mengenai kedudukan hukum penggugat, prosedur beracara, serta kekuatan hukum putusan. Selain pembenahan normatif, peningkatan kapasitas hakim dan aparat peradilan juga perlu dilakukan agar mampu menafsirkan dan menerapkan *Citizen Lawsuit* sesuai prinsip *public interest litigation*. Dengan dukungan regulasi yang tegas, mekanisme eksekusi yang efektif, serta kesadaran hukum masyarakat yang tinggi, *Citizen Lawsuit* dapat menjadi instrumen penting dalam memperkuat sistem *checks and balances*, menegakkan tanggung jawab pemerintah, serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Referensi

- Bimasakti, M. A. "Merekonstruksi Paradigma Gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia sebagai Sengketa Administrasi." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (2020): 231.
- Charles, N. Nauen. "Citizen Environmental Lawsuits After Gwaltney: The Thrill of Victory or The Agony of Defeat?" *William Mitchell Law Review* 15 (Januari 1989): 327–329.
- Destri Tsurayya Istiqamah, Suwandoko, dan Tetten Tendiyanto. "Sifat Eksekutorial Putusan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) pada Sistem Peradilan di Indonesia." *Literasi Hukum* (Universitas Tidar): 95–103. <https://doi.org/10.31002/lh.v7i1.7518>.
- Fatah, Abdul. "Gugatan Warga Negara sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Warga Negara." *Jurnal Yuridika* 28, no. 3 (September 2013): 297.
- Gusthomi, Moh. Imam, Farrel Ardan Rinaldi, dan Marlina Dewi Setiani. "The Role of PTUN Procedural Law in Protecting Citizens' Rights Against Decisions of State Administrative Officials." *Jurnal Penelitian Pendidikan* 41, no. 2 (Oktober 2024): 89–93. <https://journal.unnes.ac.id/journals/jpp>.
- Humaira Khairunnisa, Shafa Amalia Choirinnisa, dan Raden Muhammad Arvy Ilyasa. "Quo Vadis: Penerapan *Citizen Lawsuit* sebagai Upaya Perlindungan terhadap Lingkungan Hidup." *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria* 1, no. 1 (Oktober 2021): 118–137. <https://doi.org/10.23920/litra.v1i1.587>.
- Ismantara, Stefany. "*Citizen Lawsuit*: Pelindung Hak Konstitusional dalam Sistem Hukum Indonesia." *Journal Equitable* 8, no. 2 (2023): 294–310.
- Nasir, Mohamad. "Peran *Citizen Lawsuit* dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik." *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 1 (2019): 38–54.
- Nugroho, Wisnu Supto, Romana Harjiyatni, dan Sunarya Rahardja. "Gugatan Warga melalui *Citizen Lawsuit* pada Kebakaran Hutan dan Lahan dalam Konsep Ekokarsi (Tinjauan Putusan MA No. 3555 K/Pdt/2018)." *Kajian Hasil Penelitian Hukum* 4, no. 1 (2020): 713–735. ISSN 2598-2435.
- Pramana, Willy Eka, dan Wiwiek Awiati. "Gugatan *Citizen Lawsuit* dalam Perkara Lingkungan Hidup di Indonesia: Eksistensi dan Perkembangan." *Simbur Cahaya: Jurnal Ilmu Hukum* 31, no. 1 (Juni 2024): 87–106. <https://doi.org/10.28946/sc.v31i1.3266>.
- Ridlo, A. R. T., D. F. R. Panggabean, dan V. W. Asmaradana. "Perbandingan Konsep *Citizen Lawsuit* atau Gugatan Warga Negara terhadap Kebijakan Pemerintah di Berbagai Negara (Studi Perbandingan Indonesia, Amerika Serikat dan Belanda)." *Jurnal Studia Legalia: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2024): 61–69.
- Wahyuni, Willa. "Gugat Pemerintah Lewat Penerapan *Citizen Lawsuit*." *HukumOnline*, 18 Juli 2022. <https://www.hukumonline.com/berita/a/gugat-pemerintah-lewat-penerapan-citizen-lawsuit-lt62d544448c877/>.
- Yustina Niken. "Gugatan Warga Negara (*Citizen Law Suit*) dan Justiciability." *Jurnal Kertha Patrika* 8, no. 1 (Januari–April 2016): 35.